**Fiche de lecture**

**Joseph S. Nye Jr** *The paradox of American power : why the world's only superpower can't go it alone* Oxford University Press 2002.

**L'auteur** : Joseph Nye, actuellement doyen de la *Kennedy School of Government* de l'université Harvard, a été président du *National Intelligence Council* et secrétaire adjoint à la défense dans l'administration Clinton. Il est notamment l'auteur de *Bound to lead : the changing nature of American power*

Dans cet essai sur la puissance américaine, J. Nye fait une série de constats sur l'état du monde et en décrit les conséquences pour la politique étrangère des Etats-Unis.

**1. La dynamique des relations internationales a profondément transformé l'exercice de la puissance**

Définissant la puissance comme « la capacité d'obtenir un résultat donné et, si possible, d'altérer dans ce sens les comportements des autres », Nye observe qu'une telle capacité est généralement associée à la possession de certains moyens (population, territoire, puissance économique, force militaire...) : ce sont là des atouts importants qui ne procurent la puissance, cependant, qu'à la condition d'être bien joués.

Si, historiquement, la puissance s'est manifestée par la guerre et la conquête, cette forme d'exercice de la puissance a perdu de son importance, dans le monde post-industriel[1], au profit de formes plus complexes. Certes **le poids du facteur militaire est loin d'avoir disparu** (*cf.* le rôle des forces américaines stationnées en Asie orientale et au Proche-Orient dans les équilibres stratégiques régionaux), mais d'autres formes ont gagné en importance, à commencer par le **pouvoir économique**, qui ne se réduit pas à des statistiques de PIB, mais englobe le pouvoir, pour un Etat, de dicter ou d'obtenir des règles du jeu qui lui soient favorables. Ce sont là, souligne Nye, des manifestations du ***hard power*** en ce sens que, par un jeu de sanctions et d'incitations, ces domaines offrent des leviers aux politiques volontaristes des Etats qui les contrôlent.

Ce critère - du contrôle direct - définit également, par contraste, une forme indirecte d'exercice de la puissance, le ***soft power***, mélange de sympathie et d'effet d'attraction, au bénéfice d'un pays, des valeurs et de la culture qu'il incarne : le modèle historique en a été établi par l'Angleterre victorienne, et à l'époque contemporaine, dans le cas des Etats-Unis, ce sont les valeurs de liberté, de prospérité, de démocratie, de mobilité sociale et d'ouverture qui leur valent les suffrages à l'étranger, en particulier auprès du demi-million d'étudiants étrangers qui font leurs études supérieures aux Etats-Unis. Dans le cas des pays scandinaves ou du Canada, par exemple, le *soft power* acquis grâce à leurs politiques d'aide au développement et de maintien de la paix leur confère un rayonnement plus grand que ne leur vaudrait leur seul potentiel militaire ou économique. Sans doute, conclut Nye le *soft power* n'est pas un strict synonyme de l'influence, mais il en est l'une des sources, et une source importante - la

[1] Nye distingue les Etats pré-industriels, pauvres et faibles, où la guerre est monnaie courante, les Etats industriels en cours de modernisation, tels que l'Inde ou la Chine, où la guerre est encore acceptée, et les nations post-industrielles (Amérique du nord, Europe, Japon), qui y sont réfractaires.

mondialisation contribue à accroître son impact -, même si elle est moins maniable, par des politiques volontaristes, que le *hard power*.

Sur cette analyse, l'ancien secrétaire adjoint à la défense bâtit, pour définir la position des Etats-Unis, un modèle de description de la distribution de la puissance dans le monde contemporain, assimilé à **un échiquier complexe à trois dimensions** :

- l'échiquier de la **force militaire** : sur ce plan, la puissance des Etats-Unis est inégalée. On peut parler d'unipolarité ;
- l'échiquier de la **puissance économique**, sur lequel opèrent d'autres acteurs, tels que l'Europe, qui fait jeu égal avec les Etats-Unis, et le Japon. On ne peut, en l'occurrence, parler d'hégémonie ;
- le dernier échiquier est celui des **relations transnationales**, qui échappent largement au contrôle des gouvernements : flux financiers, migrations, entreprises multinationales, ONG, piraterie informatique, terrorisme, etc. Le développement de ces relations doit beaucoup à la révolution de l'information qui, en faisant baisser le coût de celle-ci, a ouvert l'accès à de nouveaux acteurs. Malgré le rôle prééminent qu'ont joué les Etats-Unis dans cette révolution de l'information et les atouts dont ils disposent, on ne saurait parler d'hégémonie, ni même de multipolarité, tant la dispersion et la multiplicité des protagonistes sont ici la règle.

De ce constat Nye tire la conclusion qu'une approche des relations internationales privilégiant trop exclusivement le premier échiquier, celui de la force militaire, et ignorant les deux autres - ainsi que les liaisons verticales entre eux - serait vouée à l'échec.

2. **La stratégie américaine a accordé et continue d'accorder une importance excessive au facteur militaire**. Ce choix s'est, jusqu'au 11 septembre 2001, doublé d'une posture d'indifférence au monde extérieur et de focalisation sur les questions internes.

Moyennant quoi, poursuit Nye, le choc du 11 septembre a été perçu comme un avertissement (*wake up call*) par une nation qui s'était complaisamment installée, après la chute de l'empire soviétique, dans sa position de puissance mondiale sans rivale, alliant, dans la conduite de sa politique étrangère, unilatéralisme, arrogance et esprit de clocher (*parochialism*). Sans doute le choc du 11 septembre avait-il provoqué un sursaut dans le sens du multilatéralisme (paiement des arriérés aux Nations unies, formation d'une coalition et coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme...), mais ce mouvement ne s'est guère consolidé : les démarches de dénigrement de la Cour Pénale Internationale, l'unilatéralisme dans la détermination des Etats coupables de soutenir le terrorisme ont montré les limites de cette évolution.

L'auteur consacre de longs développements à l'examen des **menaces qui pèsent sur la suprématie des Etats-Unis** : la Chine, la Russie, le Japon, l'Inde et l'Union Européenne possèdent certes un potentiel réel de développement de tel ou tel aspect de la puissance, et il est probable que l'écart se réduira, mais ce processus sera lent, s'étalant sur plusieurs décennies. Et sauf catastrophes à répétition frappant les Etats-Unis, ceux-ci n'ont pas à craindre de voir surgir une autre puissance capable de leur disputer la prééminence, même sous la forme d'une alliance - dont seule un accumulation de maladresses de la part de Washington pourrait au demeurant susciter la formation.

Non, **le vrai danger, pour la puissance américaine, réside dans la tentation des Etats-Unis d'agir seuls**, alors que tous les défis auxquels le pays se trouve aujourd'hui confronté requièrent la coopération avec d'autres Etats. Car la plupart des problèmes que les Etats doivent aujourd'hui traiter ne peuvent plus l'être dans le cadre des frontières nationales : changements climatiques, épidémies, terrorisme, criminalité... Il en va de même pour l 'économie. Aussi les démarches unilatéralistes, en alliant arrogance, indifférence à l'opinion d'autrui et définition étroite de l'intérêt national, aboutissent-elles de façon sûre et certaine à l'érosion du *soft power* américain. « Toute tentative de dominer », fait observer Nye en citant Richard Haass, le chef du *Policy Planning Staff* de l'administration Bush, « se heurterait à un défaut de soutien interne et stimulerait la résistance à l'étranger, ce qui ne manquerait pas, par voie de conséquence, d'accroître le coût de l'hégémonie, et d'en réduire les bénéfices ».

S'interrogeant sur les raisons de cette situation, Nye souligne que, suite à la disparition de la menace soviétique, qui déterminait clairement **l'intérêt national**, celui-ci est aujourd'hui, dans un contexte d'indifférence de l'opinion publique aux problématiques de politique étrangère, mal identifié. Dans cette situation de confusion, le système politique américain laisse le champ libre aux *special interests*, aux lobbies, qui pressent le Congrès de légiférer et d'intervenir lourdement dans la tactique de la politique étrangère. Et l'auteur de citer Henry Kissinger : « ce qui est présenté par des voix étrangères comme la quête américaine d'une domination est fréquemment une réponse à des groupes de pression internes (...) l'effet cumulatif (de ces actions) amène la politique étrangère américaine à des conduites unilatéralistes ou d'intimidation (*bullying*). Car à la différence des échanges diplomatiques, qui sont généralement une invitation au dialogue, la législation s'analyse en une prescription à prendre ou à laisser, c'est-à-dire l'équivalent, en termes opérationnels, d'un ultimatum ».

### 3. La redéfinition de l'intérêt national

Nye se donne pour tâche, dans le dernier chapitre, de définir une politique étrangère qui reflète le bon équilibre entre la tentation du repli et l'extrême opposé, l'*imperial overstretch*. La réponse réside dans une combinaison appropriée entre *hard power* et *soft power*, en accordant à ce dernier élément un poids important, à raison de son rôle croissant du fait de la mondialisation, mais aussi parce qu'il y a un coût à ignorer l'opinion des autres, parce que « même bien intentionnés, les Américains champions de l'hégémonie bienveillante (*benign hegemony*) n'ont pas toutes les réponses », parce « les autres nous respectent et sont prêts à nous suivre lorsque nous ne sommes pas trop arrogants ».

La démarche de définition de l'intérêt national doit donc être éclairée par **une réflexion sur les limites de la puissance des Etats-Unis**, qui ne leur confère pas l'omnipotence. Au-delà de la défense des intérêts vitaux, *stricto sensu*, du pays, où son emploi ne pose pas de problème de légitimité, la puissance doit être rapportée à **la notion de « bien public international »** que constitue l'ordre international, une notion que Nye emprunte à la théorie économique - « un bien que chacun peut consommer sans réduire sa disponibilité pour d'autres ». Les Etats-Unis étant un bénéficiaire important de ce bien public, il leur incombe de prendre le leadership dans sa production, car aucun des autres pays de la planète, également bénéficiaires, mais moins bien dotés en moyens, ne peut se substituer à eux. Cette démarche implique de :

- **mobiliser les ressources qui permettent de produire ce bien public**. Il s'agit de *hard power*, bien entendu, mais avec un investissement accru dans les aspects non militaires - alors que le Congrès s'est montré prêt à allouer 16 % du budget fédéral aux dépenses de défense, la part de ce budget consacrée à l'action internationale des Etats-Unis est passée de 4 % pendant les années 60 à 1 % aujourd'hui. « Notre force militaire est importante », commente Nye, « mais pas seize fois plus importante que notre diplomatie »[2]. Il s'agit également de *soft power*, en montrant l'exemple, ce qui exigera davantage de mesure de la part du Congrès et le refus de la tentation de faire passer l'intérêt national étroit avant les besoins de la communauté internationale.

- **Définir une stratégie d'emploi**. Le modèle est là, à nouveau, l'Angleterre victorienne[3], qui, dans le cas des Etats-Unis contemporains, se retrouve sous trois formes :

- les **déploiements de forces américaines** dans le monde, qui produisent, au bénéfice des Etats concernés, de la réassurance contre les candidats régionaux à l'hégémonie ;

- la promotion d'un système plus ouvert d 'échanges internationaux, qui bénéficie aux Etats les plus pauvres, à même de trouver des débouchés pour leurs produits. Cette priorité implique également de résister aux tentations protectionnistes internes ;

- les **maintien des voies de communication** et, par extension, la lutte contre le terrorisme, qui peut être considéré comme la piraterie des temps modernes.

Ces fonctions doivent naturellement être maintenues, mais la production de bien public international doit aller bien au-delà et faire place également aux ressources du *soft power* :

- **l'aide au développement** - par la libéralisation du commerce, mais aussi par des moyens financiers et par les progrès scientifiques - est justifiée par des motifs humanitaires, mais aussi par le fait que des pays pauvres lointains peuvent devenir, selon l'expression de l'économiste J. Sachs, « des pôles de désordre pour le reste du monde ». Nye déplore que le niveau d'APD des Etats-Unis soit tombé à 0,1 % du PIB, trois fois moins que celui de l'Europe ;

- la **consolidation des régimes juridiques internationaux** dans tous les domaines, y compris la prolifération des armements, le maintien de la paix, les droits de l'homme, la lutte contre le terrorisme...

- les **actions de médiation dans les conflits régionaux** (Irlande du nord, Mer Egée, Proche-Orient...) ;

- la **promotion des droits de l'homme et de la démocratie** est un pan essentiel de la définition de l'intérêt national américain, mais cet outil est d'un maniement délicat car il est ressenti, dans de nombreuses régions du monde, comme une manifestation d'« unilatéralisme bien-pensant » ou encore d'hypocrisie lorsqu'il faut éviter d'indisposer des partenaires politiques des Etats-Unis (Arabie Saoudite...). Le fait est que, par la couverture médiatique qui leur est accordée, les problématiques de droits de l'homme, *lato sensu*, « s'invitent à l'agenda diplomatique » américain, comme ce fut le cas, au cours de la décennie passée, pour la Somalie, le Rwanda, Haïti, la Bosnie ou le Kosovo**. Le mode d'emploi** préconisé par Nye s'appuie sur **quelques règles** :

---

[2] il ajoute que le moindre commandement militaire régional emploie un millier de personnes, soit bien davantage que tous les fonctionnaires affectés aux relations avec les Amériques dans les Départements d'Etat, du Commerce, du Trésor et de l'Agriculture.

[3] Elle avait réussi à promouvoir trois objectifs : le maintien de l'équilibre des puissances sur le continent européen, le commerce international et la liberté des mers, avec notamment l'élimination de la piraterie maritime.

⇒ utiliser toute la palette des instruments diplomatiques classiques (condamnation, pressions, sanctions...) et ne recourir à l'usage de la force que dans les cas les plus extrêmes ;
⇒ éviter, en tout état de cause, le recours à la force pour des seuls intérêts humanitaires, en l'absence d'autres intérêts nationaux, la motivation pour demeurer engagé étant alors insuffisante (cas de la Somalie) ;
⇒ dans la cas d'un recours à la force, il faut que la cause soit juste, les moyens employés proportionnés à la fin et la probabilité de succès élevée ;
⇒ rechercher l'association d'autres acteurs régionaux en leur laissant, de préférence, la conduite des opérations (Australie à Timor-Est, Royaume Uni en Sierra Leone) ;
⇒ ne pas tolérer la répétition d'un génocide tel que celui du Rwanda en 1994 ;
⇒ éviter de prendre parti dans des guerres civiles d'autodétermination.

Sans doute ces règles ne sont-elles pas une panacée, mais elles définissent un juste milieu entre l'abstention et l'interventionnisme systématique. Elles ne dispensent pas d'une démarche plus volontariste sur le plan interne - par la ratification des instruments internationaux encore en souffrance en matière de droits de l'homme - et sur le plan extérieur - par une promotion active de la démocratie, qui fut un volet important de la politique des administrations Reagan et Clinton -, susceptible de renforcer, par une image plus positive, le *soft power* des Etats-Unis.

- **Procéder à un arbitrage réfléchi entre démarches unilatérales et démarches multilatérales.**

Concédant qu'il y a souvent, entre les tenants de l'un et l'autre camp, davantage de différences de degré que d'opposition radicale, Nye postule que ces différences n'en sont pas moins importantes, induisant quelquefois une politique « schizophrène » des Etats-Unis, qui se sont engagés dans la négociation de traités tels que le CTBT, le traité d'interdiction des mines, la CPI ou le protocole de Kyoto pour se retrouver, *in fine*, incapables d'obtenir leur ratification par le Sénat.

Récusant les arguments des unilatéralistes, il fait valoir que les dirigeants américains n'ont pas toutes les bonnes réponses et ne sont pas à l'abri de l'hubris. Mais surtout, si les Etats-Unis pensent agir au profit non seulement de leurs intérêts propres, mais aussi de ceux de la communauté internationale, il ne peuvent se dispenser de demander aux autres leur avis, car ils connaissent leurs intérêts mieux que les Etats-Unis les connaît. Et, se prononçant résolument en faveur d'une approche multilatérale de la politique étrangère des Etats-Unis, Nye estime que l'intérêt que peuvent trouver au multilatéralisme certains pays - il cite la France et les pays en voie de développement - pour « ligoter le Gulliver américain » n'en diminue nullement l'intérêt pour les Etats-Unis. En effet, si le multilatéralisme a un coût, celui-ci est largement compensé par les bénéfices qu'en retirent les Etats-Unis, qui, en fondant leur action sur une base juridique solide, peuvent faire mieux accepter l'exercice d'une puissance disproportionnée. D'autre part, si leur liberté d'action est effectivement réduite, celle des autres l'est également. « C'est là, souvent, le meilleur moyen d'atteindre nos objectifs à long terme », conclut Nye, **qui refuse cependant de l'ériger en dogme et identifie les circonstances où l'intérêt bien compris des Etats-Unis justifie une démarche unilatérale**, livrant 7 critères d'arbitrage :
- lorsque sont en jeu les intérêts vitaux - même s'il est indiqué de rechercher un soutien multilatéral en appui d'une action unilatérale (crise des missiles de Cuba) ;
- lorsqu'un accord multilatéral interfère avec la capacité américaine de générer de la sécurité dans les régions instables du monde (incidence du traité d'interdiction des

mines terrestres sur l'équilibre militaire dans la péninsule coréenne, ou encore du traité créant la CPI sur la capacité de participation de soldats américains à des opérations de maintien de la paix[4]) ;

- lorsque une action unilatérale apporte une amélioration aux régimes multilatéraux (par exemple des menaces de sanctions unilatérales pour amener des pays récalcitrants à se soumettre aux règles de l'OMC) ou encore lorsqu'une norme américaine (par exemple sur la régulation des marchés financiers) permet d'obtenir, par diffusion, un nivellement par le haut des normes internationales ;
- lorsque le multilatéralisme est un motif d'inaction de la communauté internationale ou lorsqu'il sert à promouvoir des valeurs contraires à celles professées par les Etats-Unis (par exemple les tentatives d'établir, au cours des années 70, un « nouvel ordre international de l'information ») ;
- le multilatéralisme doit être en revanche préservé pour les problématiques qui ne peuvent être traitées par les Etats-Unis seuls (changements climatiques, maladies infectieuses, marchés financiers, échanges commerciaux, drogue et criminalité...) ;
- le multilatéralisme doit également être un moyen d'amener les autres Etats à partager le coût de la production du « bien public international » : ce précepte doit également s'appliquer à l'action militaire - comme le souhaite du reste l'opinion américaine - car outre le partage du « fardeau », l'action multilatérale confère de la légitimité ;
- enfin, l'arbitrage entre action unilatérale et action multilatérale doit prendre en compte l'incidence sur le *soft power* américain, et, s'il penche en faveur du premier terme, être suivi d'un effort d'explication approprié.

- **Ouvrir la réflexion sur les moyens d'injecter de la légitimité démocratique dans les processus multilatéraux**. Plusieurs pistes sont esquissées :

-concevoir les institutions multilatérales de façon à ménager de l'espace au profit des processus démocratiques internes (comme c'est le cas avec l'OMC) ;
- inclure des parlementaires dans les délégations de négociation et les instances consultatives ;
- renforcer la transparence et la responsabilité (*accountability*) des organisations internationales, en y aiguillonnant en ce sens les médias, les ONG, les mandants, etc.

En **conclusion** de son essai, Nye se déclare confiant dans la capacité des Etats-Unis a préserver son statut de puissance mondiale dominante pendant le vingt et unième siècle, pour autant qu'ils parviennent à préserver la croissance de leur productivité, à maintenir leur puissance militaire sans verser dans l'extrême de la « sur-militarisation », à se garder de la tentation de l'unilatéralisme et de l'arrogance, à se protéger de catastrophes qui provoqueraient un repli isolationniste, et définir les intérêts nationaux de façon assez large et clairvoyante pour intégrer les intérêts de la communauté internationale. L'auteur cite à nouveau Kissinger, selon lequel « pour les Etats-Unis, la pierre de touche de l'Histoire serait de savoir si nous pouvons convertir notre puissance dominante actuelle en consensus international et nos principes en normes largement acceptées dans le monde. Ce fut là la grandeur à laquelle ont atteint, en leur temps, l'Empire romain et la Grande-Bretagne »./.

[4] Nye souligne que les Etats-Unis auraient intérêt à travailler à l'amélioration des procédures de la CPI plutôt qu'à laisser évoluer celle-ci hors du contrôle américain.